

对大型复合银行机构的监管

莉莎·M. 黛菲拉里、戴维·E. 帕尔默 著 郭宝宁 译

原载:《美联储公报》2001 年 2 月号

过去的十年,是美国银行体系合并与创新这一长期化趋势强化的十年。现在,美国银行机构的大部分资产集中于少数几家公司,这种集中使得美国银行机构的产品组合远远超过了传统的存、贷款范围。作为这些发展的结果,现在只有为数不多的银行机构了,不过,它们的规模较大,所提供的金融服务范围也比近现代历史上任何时候都要大得多。

银行监管在这些变化面前反应迅速——为了能继续保持与金融机构组织结构、经营管理方式的协同一致,监管者调整了监管方法。新的监管方法——总体上指以风险监管为中心的监管方案——将监管重心转向了反映银行机构整体承担较大风险的业务领域。

美联储早在二十世纪九十年代初期就开始实施具有结构性、也更为正式的风险监管这种监管方案,该方案随着银行体系的持续变化而不断完善。从二十世纪九十年代中期以来,美联储尤为重视建立一套方案以用于对大型复合银行机构(即 LCBOs)的监管。考虑到这些机构风险变化的速度,LCBOs 监管方案比过去的方案更强调连贯性,同时,也更强调对银行机构内部体系的评估及对管理风险的控制。

LCBOs 监管方案的发展

银行产业的发展趋势

从 1989 年以来,美国银行业经历了一场变革,这场变革以资产合并与现在已开展的金融服务活动领域的扩张为特征,并且是一种长期趋势。1989 年到 1999 年间,美国的独立银行机构从 9500 家减少到 6800 家¹。在此期间,这些银行机构所拥有的总资产实际上增长了近 50 个百分点(表 1)。一个相关的趋势是:银行体系的资产也比以往更集中于大型银行机构,具体地说,由美国最大 50 家银行机构所拥有的资产份额从 1989 年的 55% 增长至 1999 年的 74%,而由最大的十家银行机构所拥有的份额则由 26% 增至 49%(表 2)。

美国银行机构金融服务领域扩展这一变革可从衍生产品协议名义金额的增加以及非银行附属机构规模的增大中得到体现。少数几家机构提供了美国银行机构中绝大部分的衍生产品。按名义金额计算,十家最大的机构的衍生产品业务量是总衍生产品业务量的 95%。过去十年中,美国银行的非银行附属机构资产的增加主要反映在大型机构有价证券业务的扩张上,美国最大的 50 家银行机构所拥有的非银行附属机构的总资产占这些机构总资产的近 1/4,而 10 家最大的银行占了相关资产的最大部分²。

在二十世纪九十年代,美国银行机构的资产越来越集中于几家最大的银行机构。银行所提供的金融服务范围也逐步扩大,导致这些变化的因素很多,包括:金融市场日益激烈的竞争、

信息技术的改善、跨州设立分支机构的限制的取消、对证券业务的监管的放松、经济活动的全球化以及银行机构为熨平经济周期对银行主要业务如存、贷款³的影响而作的使收入来源多样化的努力等。

这种趋势可望持续下去,尤其在美国银行法最近发生变化的情况下更是如此。在1999年前的60年里,美国银行机构受《1933年银行法案》(一般称为《格拉斯-斯蒂格尔法》)的管辖,它禁止商业银行拥有主要从事证券承销和交易业务的附属机构,这样一来,银行业务和证券业务就截然分开了。从二十世纪八十年代中期开始,美国一些银行持股公司受利益动机驱使,也为了规避《格拉斯-斯蒂格尔法》⁴,成立专门从事证券业务的附属机构,使得分业经营逐渐弱化。但一般说来,美国银行机构仍旧被禁止从事保险承揽业务。《1999年格莱姆-利敕-利立法案》彻底消除了金融的分业经营限制,允许资本充足、经营良好的美国银行机构建立独立附属机构以开展证券承销业务和保险承揽业务。现在,银行机构允许拥有证券公司和保险公司,反之亦然。

监管部门的反应

监管部门对州注册的会员银行和银行持股公司的监管是由各储备银行按照美国联邦储备委员会的政策和程序进行的⁵。历史上,储备银行普遍雇用当地监管机构的职员进行审核和审查,并且在大多数情况下以法人如银行、埃奇法公司(指遵照联邦储备法建立的外国银行——译者著)或银行持股公司为监管重心。一般来讲,储备银行所进行的审核和审查一年中只进行一次,然后,对被检查的机构评定等级。在这一年的其他时间里,这个已接受检查的机构就几乎不再被监管了,只有在出现危机或在例行的检查显示有重要问题出现时监管机构才会给予持续关注。在评定等级时,主要考虑资产(特别是贷款组合)的质量,当然,其他因素如资本、收入、流动性和经营管理也在评估之列。

银行机构运作环境的变化也对其经营方式产生重大影响,反过来又使监管方式的变化成为必然。显然,传统的监管过程——一年一次,大多只关注某一时点的资产存量——已不再能够有效评估许多银行机构的真实状况。为适应这种变化,美联储在二十世纪九十年代提出了以风险为中心的监管方案,并且早在1995年就开始发布一系列作为政策指南的条款,这些条款将以风险为中心的监管方案的各个方面联成一体(见附录一:“以风险为中心的监管方案的主要里程碑”)。1999年正式建立的LCBOs监管方案正是以风险为中心的监管方案在大型复合银行机构中的一个集中运用。这些大型复合银行机构的变化——不管是变化的影响还是风险变化的速度——都很显著(见附录二:“判断是否包含于LCBOs监管方案的标准”)。一般而言,监管者旨在通过给予LCBOs特别关注而降低其对公众、全球金融市场和金融体系以及纳税人(他们是银行安全网络的终极建立者)的负面影响。

综观 LCBOs 监管方案

美联储之所以对LCBOs专门设定监管方案,其基本目标是为了对这些银行机构的财务与管理能进行准确、及时的评估并且对任何新出现的问题能做出及时反应。以下这些要素作为一个整体界定了LCBOs监管方案(见附录三:“传统银行业审查与LCBOs以风险为中心的监管方案的比较”):

· LCBOs监管方案十分强调对机构内部风险管理过程以及对控制所需的基础设施的理解和评估;

···· 每一个 LCBOs 都被安排一组联储监管人员, 这些人员负责以在 LCBO 机构运营中发现的风险为基础实施监管方案;

·· 每一个 LCBOs 监管小组都可获得专家小组的技术支持, 专家小组由信贷风险建模专家、支付体系专家和信息方面的专家等各方面专家组成;

· 美联储对每一银行机构的风险评估以及相应计划的安排随市场发展而按季度更新, 需要时更新频率会更高一些;

· LCBOs 监管方案强调通过定期、经常的沟通渠道发展与各级银行机构管理层的联系;

· 在识别 LCBOs 监管方案所监管的机构的风险时, 不仅可以单个进行, 同时也可组合进行, 以便认清这些风险是寻常风险还是新生风险, 是否可能发展成更为严重或者演变成系统性的问题。

不管 LCBOs 业务的经营方式如何, 大多数 LCBOs 都是通过由不同机构颁发营业执照、由不同部门监管的合法实体进行日常业务运营的, 这就需要在各个相关监管机构间加强信息交流和合作。例如, 许多将总部设在美国的 LCBOs 都以国民银行作为牵头银行, 通货监理署作为国民银行的监管部门, 须与美联储通力合作来对这些机构实施监管。这种合作既有利于监管部门从整体上了解被监管机构的风险状况, 又有利于减轻这些机构的监管负担。

以风险为中心的监管的基本框架

以风险为中心的监管——即美联储专门为资产超过 10 亿美元的复杂银行机构设计的监管方案——的基本框架包含 4 个主要环节, 这 4 个主要环节组成一个完整的监管周期^⑥。这些环节是: (1) 通过细化的风险评估了解该机构; (2) 制定一份监管计划; (3) 执行监管计划并报告结果; (4) 确定、交流银行机构的总体状况并明确监管范围。

风险评估的设计

了解机构、评估风险这一环节既包含了从下往上 (“bottom-up”) 的分析, 又包含从上往下 (“top-down”) 的审视, 前者包括对对重要业务部门的个别信贷样本、敞口风险及交易的检查, 后者的对象是银行机构为识别、管理全公司范围内的风险所广泛运用的政策、程序和控制方法。通过同时运用以上两种方法, 监管人员得以评估以下六种类型的风险——信贷风险、市场风险、流动性风险、运作风险、法律风险和声誉风险 (见附录四: “主要风险类别”)。对于重要的业务部门, 监管机构通过将六种主要风险列于一个业务风险矩阵的方式来评估其内部风险, 评估的结论以高风险、中等风险和低风险的形式表示; 再评估该机构风险管理系统能力的大小, 以强、可接受或弱作为评估结论。风险管理系统包括董事会和高级管理层的监管; 政策、程序和限额; 内部风险检查和管理信息系统以及内部控制体系等。

以上六种类型的风险也可以用来在整个机构范围内对风险做出评估, 当然, 这种评估是综合的。监管人员以高、中、低三个标准评估每一种风险的水平, 用渐强、稳定、渐弱三个标准评估风险的发展趋势。在实现以上评估目标的过程中, 不管是公司范围的风险评估, 还是业务部门的风险评估, 都被用于风险的识别、衡量、检验和控制。

制订监管计划

整个机构范围的风险评估完成后, 就进入为该银行机构制定一个综合监管计划阶段。监

管计划概括了今后 12 个月中会实施的检查、监管活动以及开展这些活动所需要的物力、财力等资源。这些检查、监管活动是对风险评估阶段所识别的重要风险领域的直接反映。一旦获得新的重要的信息,风险评估就要更新,为了能反映此机构风险评估中的任何重要变化,监管计划也会随之更新。

制订监管计划时,应注意与其他相关监管机构的协调,并且考虑内部审计与独立检查的结果。计划过程的这种内在协调旨在尽可能地利用其他机构的工作,这样,既避免了重复劳动,又减轻了被监管机构不必要的管理上的负担。

实施监管计划

在将监管计划付诸实施时,必须对业务活动进行分析和检验、检查前分析及检查,检查一般是某一水平的交易抽查⁷。分析和检验针对以下内容进行:政策和程序、内部生成的管理信息数据和规章制度,审计报告以及其他文件。考虑到受该监管方案监管的机构在规模和复杂程度上有较大差异,检查工作也有很大不同:既有重点在重要的风险领域的年度检查,又有旨在某功能区或业务部门、整年都在进行的系列检查。在具体开展工作时,检查人员既利用监管手册,又利用补充指南。监管评估活动的结果最终以书面形式报出,例如:报告,给银行机构管理层的信件、在某些情况下还有就某些机构所发现问题进行讨论所形成的备忘录。

确定、交流银行机构的总体状况

以风险为中心的监管过程的最后一个阶段是对银行机构的总体状况做出判断,与机构的管理层进行交流并明确监管范围。关于机构状况的总体评估必须至少每年一次送交该银行机构,监管人员还要求机构管理层就监管中发现的问题提出改进计划。在这一阶段,监管人员还需提出补救措施。

以风险为中心的监管在 LCBOs 中的应用

不断强调内部系统及对风险管理的控制 LCBOs 具有规模大、复杂程度高、风险变化快的特点,这使得评估其某一时点的状况的工作变得相当困难,同时,相对于小型的、较不复杂的机构,这种评估也没有什么意义。因此,对于 LCBOs 来说,监管过程更为强调的是对机构自身风险管理系统的评估及对其内部控制体系的评估。

然而,交易抽查在评估这些银行机构风险管理系统时仍旧是非常重要的方法。检查人员也对银行机构在管理风险时是否对资产组合进行了充分的压力测试这一问题进行评估⁸。在这个过程中,当监管机构对某银行机构关于风险的分类和衡量感到满意时,他们会向银行管理层提出进一步改进的建议,这些建议一般是基于整个银行产业范围的最佳范例而提出的,它们符合安全性和稳健性的最低标准。

《1999 年格莱姆-利敕-利立法案》(GLBA)授权预评合格的银行持股公司可和金融控股公司(FHCs)一样开展业务,可从事的金融服务范围也相当广泛。现在,美联储是 FHCs 的“超级”监管机构(“umbrella” supervisor),它在 LCBOs 监管方案中所运用的方法与 GLBA 所规定的对 FHCs 所实施的监管方法⁹ 完全一致。GLBA 规定的“超级”监管工作反映了这样一种现实,即与金融活动有关的风险可以出现在不同法人、不同业务部门中,大多数大型复合金融机构在管理风险时所运用的方法适合整个机构范围。“超级”监管机构这一角色要求美联储充分

了解 FHC 整个机构的体系及其对管理风险的控制,并提醒主要银行监管机构和其他相关监管机构注意一些仍处于变化中的问题,因为这些问题可能影响他们所监管和规范的对象。

指定监管小组的派遣

在 LCBOs 监管方案中,一个至关重要的因素是美联储对每一个银行机构安排的全职监管小组的派遣问题。这个指派的监管小组负责制订、实施对此银行机构的监管计划,协调与此银行机构有关的监管活动。为了实现此目标,监管小组必须高度了解该银行机构的情况,包括:各种经营策略、组织机构、风险管理系统和控制政策等。

每一个指派的监管小组由一个高级监管人员负责或由储备银行官员负责——称之为该机构的“关键联络人”(“central point of contact”简称 CPC),CPC 负责美联储与具体 LCBOs 的日常联系以及与被监管机构就监管策略的制定和执行进行协调。

每一个指派的监管小组一般包括四至十名老练的检查人员和分析师,小组成员都拥有较广泛的基础知识、整套的银行工作经验及技巧,这些素质都与银行机构的风险与主要业务有密切联系。监管小组的工作需由专门技术领域的专家辅助进行,这些专门技术领域包括信贷风险和市场风险衡量模型的设计、支付体系及信息技术。由于储备银行负有对银行机构实施美联储监管方案的义务,监管小组的人员也在其指导下任命。监管小组的成员可能来自多个储备银行,专家也可能从整个美联储体系抽调。

保持信息流动

复杂的银行机构的典型做法是在目标法人实体内部衡量、管理一体化风险,具体是通过个别顾客、主要业务部门、信贷风险或市场风险等风险类型、银行业因素和地理分布因素等来进行衡量和管理的。LCBOs 的监管小组会检查这个机构怎样在这其中的各个领域衡量、检验和控制风险。通过建立来自各个方面的规范的信息流,监管小组可以保持其对机构风险的了解。以上所谓“各个方面”包括:银行机构的内部管理信息报告、内部和外部审计报告、规章制度文件、公共信息和来自其他监管部门的信息,与银行机构管理层的定期讨论、与其它监管机构的讨论也包含在内。有关内部管理信息的报告,现在许多大银行机构可以直接通过在线手段将其传输给监管小组。

在对某业务部门的监管过程中信息搜集的比例与检查所要查证的程度有关。这些活动包括过程、程序和控制的抽查及交易抽查、分析的程度,这种程度既反映了被检查领域存在风险的水平,也反应了机构在此领域内是否有足够的能力来管理风险。对业务部门的目标检查一般在如下情况下进行:

- 监管小组认为该业务部门内在风险程度较高,业务部门不能对其施以较好的控制,或者,监管小组几乎无法获得业务管理方面的信息;

- 该业务部门成立不久或刚刚经历大规模扩张,或者从税收和资本摊缴的角度来讲属重要部门,但在较长时间内未被检查过;

- 该业务部门出现严重的经营问题。

检查该业务部门的目标在于评估其业务活动是否受到充分控制,并充分评估该业务部门的风险对整个公司的影响程度。

与其它监管机构的协调合作

在以风险为中心的监管方案实施以前,与某个别机构的监管有关的各监管机构之间的联

系主要是临时联系,包括:交换检查报告、在某些有问题的情况下的信息共享、需要特殊检查工作来获取额外信息时采用的多方合作方式。传统模式下合作的监管机构有:货币监理署(OCC)、联邦存款保险公司、储蓄监督办公室、州监管机构 and 外资银行监管机构。

对于 LCBOs 来讲,其经营的各个部分不管是在美国国内还是在国外的机构,一般都受到几个权威机构的监管。随着这些银行机构的演化,对这些银行机构所属的各主要分支机构实行监管的机构之间的联系变得特别重要,它不仅可避免监管机构的重复劳动,减轻银行机构的负担,而且能使各方监管机构更了解其他各方的监管结果。

与其它主要监管机构的协调合作

当某 LCBOs 的牵头银行的主要监管机构不是美联储时,其监管机构与其他主要监管机构交换信息的需要是特别重要的。牵头银行在 LCBOs 众多的动态的银行机构中扮演着不可或缺的重要角色。此外,系统风险与大银行业务的潜在混乱密切相关。因此,除了公共信息外,美联储还需知道更多的关于大型已投保存款机构的情况,这些情况可能恰恰来自主要监管机构的报告,当然,在此情况下,它与这些主要监管机构的联系不应仅仅是临时性的联系。同样,主要银行监管机构也需要一些信息,这些信息一般是此银行的母公司及非银行附属机构针对在合并机构的内部发生、但可能威胁到银行稳健经营的某些情况而采取的行动,必要时也包含它们对待这些情况的态度。

正如上文所述,美联储和主要银行监管机构通常以例行合作的方式准备对 LCBOs 的监管计划,主要监管机构一般会识别某一银行机构内部由其负责的主要监管领域,美联储在开展监管工作时,会利用主要监管机构的工作成果。此外,美联储和主要监管机构的监管人员有时会同时进行一项检查。例如,美联储和货币监理署的人员会同时对某个银行机构的内部审计过程进行检查,这种检查通常是在某一代理机构的领导下进行的,并且也只出具一份检查报告或备忘录。

与职能监管机构的合作

由于许多 LCBOs 已成为金融持股公司,它们能够通过其非银行附属机构进一步拓展其业务范围。于是,监管队伍中又多了一员,即职能监管机构,于是各监管机构与职能监管机构之间就必须进行有效的联系与合作。职能监管机构包括证券交易委员会(SEC)、商品期货交易委员会、全国证券交易商协会以及全国保险委员会协会的成员。美联储作为金融持股公司的“超级”监管机构,必须与这些职能监管机构协调行动,共同合作以识别被监管机构的风险,认清此风险与整个金融持股公司风险的关系及在整个金融产业风险中的地位。

与外国监管机构的合作

在国际范围内,美联储一贯与世界各国同行通力合作,以加强它们之间在跨国银行机构的监管方面的联系与合作。近年来这种合作努力得到了进一步的强化,在许多国际背景下开展工作,并在对个别银行机构实施监管的机构之间进行双边合作(见附录五:“大型外资银行机构监管的特别之处”)。银行监管巴塞尔委员会(the Basel Committee on Banking Supervision)就是多边努力的一个例子,该委员会的各成员监管当局就重要问题进行商谈,并就增进、完善全球银行监管提出指导性建议。

资产方法

对各银行机构的业务活动进行评估以认清其变化趋势,并保证监管的一致性,这是各监管

机构的一贯做法¹⁰。LCBOs 监管方案以这种传统做法为基础,只是它更强调 LCBOs 和相似业务部门在特色、风险方面的比较分析。监管的资产方法正是用于查出 LCBOs 中在风险和风险管理技术方面的“离经叛道者”。通过运用此法,各监管机构不仅能保证对业务和风险方面具有相似性的各机构的监管保持一致性,还能在整个银行产业内部将不同风险管理具体做法进行比较。从更广泛意义上说,通过运用此法,监管机构能更容易地认清产业发展趋势,这一点对于政策制定者来讲尤其重要。

在 LCBOs 监管方案的发展过程中,有许多措施是用来完善资产方法的。其中最重要的两项是合作监管项目(CSEs)以及监管权限中心和知识中心的建立。通过 CSEs,监管机构得以对与专门业务活动或业务领域有关的风险管理过程进行比较分析,加深对具体业务活动内在风险的理解,完善检查人员的专业素质,并对美联储现有的政策和程序有更清楚的认识。对于每一个 CSEs 来说,都要成立一个小组,小组成员中既有来自几个储备银行的,也有来自美国联邦储备委员会的人员。CSEs 的工作可采取不同的形式,但通常都会涉及到对多个 LCBOs 的检查工作,这些 LCBOs 之所以被选出,是因为它们与受检查的业务活动或者控制作用有关。这个项目一旦完成,CSEs 的参与者就要根据检查和调查的结果准备一个报告,并将此报告提交给相关监管机构所管辖的多个部门。此外,总的检查结果要在该 CSE 所包含的各机构之间进行讨论。

监管权限中心和知识中心一般设在指定的储备银行里,它们的设立充分满足了美国联邦储备体系在专门技术领域有效地发展和维持专业技能的需要。眼下已经为两个领域设立了监管权限中心:风险资本业务领域和资本管理过程领域¹¹。并业已为保险业务建立了一个知识中心。这些中心帮助检查人员和其他监管机构的职员及时了解各自领域的最新进展。此外,监管权限中心还拥有分别负责各专门领域的专家小组,他们可以参与其他联邦储备区域的检查工作。

市场约束

金融市场可以为美国的各银行机构提供有用的约束,这个观点早已为人们所熟悉。但是,由于非核心基金(non-core funding)即以未保险存款为基础发行债券的筹资额占总筹资额的比重比过去更高,在 LCBOs 中更是如此,所以,让市场参与者在这些银行机构的监管过程中发挥更大的作用是很重要的。由于 LCBOs 具有非同寻常的规模和复杂度,需要更细化、更繁重的监督管理或者需要刺激来确保机构的安全、稳健运营,从而更加需要市场约束——及其发挥作用的前提以及公开披露。对于 LCBOs 和其他银行机构的市场约束可对监管起到辅助、补充的作用,这种辅助、补充作用可以通过降低过度风险、减少存在于联邦安全网内的道德风险、以及,如人们所希望的那样,降低监督水平等手段得以实现。如果没有市场约束,那么就必須提高监管水平¹²。

银行机构承担或规避风险、或涉足某些交易,会导致筹资期限发生变动,风险报酬也会变动,市场约束正是通过这中变动发挥作用的。市场约束既可以直接发挥作用,例如,若某银行机构承担的风险增加,其筹资成本也相应上升;也可以间接发挥作用,例如,市场参与者和银行监管机构可通过观察银行机构金融证券(包括股票和债券)价格的涨落来推断其风险的增减并采取相应措施。以下两种方法可以有效地促进市场约束作用的发挥,尤其对 LCBOs 更是如此:一是加大信息公开披露的力度;二是公司发行次级债券¹³。

对于银行机构来讲,提高资产负债表的透明度,加大与银行机构风险有关的信息披露的力度,不管对其股东、债权人还是对市场总体,都有好处。加大信息披露力度是强化市场约束的一个战略手段。事实上,大多数 LCBOs 已将许多信息向市场参与者披露,并且,大量事实证明,市场约束在影响 LCBOs 的运营行为方面先已在发挥作用。然而,披露的程度与清晰度因机构而异,有的较好的较差;就平均而言,进一步改善的空间还相当大。

加大信息公开披露力度的作用之一是降低突发性负面消息对市场参与者的影响。如果信息披露是在较为一贯性的基础上进行的,负面消息就不太可能引致大规模的市场波动,而这种市场波动可能包涵系统性问题。监管机构与被监管银行业之间开展对话,以便确定在哪些领域加大信息披露力度是最有效的。在这个问题上,某民间工作团体曾就银行机构、证券机构财务信息的经常性公开披露发表了一些建议。其中提到:原先每年披露一次的市场风险信息应该改为每季度披露一次;市场风险披露的内容应进一步改进,关于大额信贷敞口的额外信贷风险信息也应该每季度披露一次。该团体还注意到:为了反映各机构在内部管理体系方面的合理差异,不同机构公开披露的做法应有所不同。随着各银行机构在风险管理和衡量方面做法的变革,公开披露也应有步骤的做些变化¹⁴。

为加大市场约束的作用,第二种战略手段是:要求银行向非关联方发行最低限度的次级债券。次级债券持有者的兴趣在于不希望银行机构承担过度风险,因为他们的债券是长期的次级债券,并且只有在所有存款人及所有优先债务持有人的债权受偿后,才可实现自己的债权。次级债券持有者只能有限度的分享公司的潜在收益,但当公司发生财务困难时,却要承担较大风险。从这个角度讲,他们与银行监管机构的风险偏好相似。次级债券持有者可通过提高公司筹资成本的方式传达这样一个信息,即他们并不喜欢承受过度风险。然而,就如美国财政部和美联储董事会最近向议会提交的一份报告中说明的那样:必须先明确某些不确定性因素后,才能判断某项强制性次级债务政策是否需要¹⁵。这些不确定性因素包括:怎样更好地理解债务分摊情况的变化,其他监管政策的变动(如以风险为基础的资本规则的改进)是否不再需要强制性次级债券,以及银行的母公司或其持股公司的母公司是否应该发行这种债券。

LCBOs 监管方案的优点

到目前为止,LCBOs 监管方案在具体实施中已经表现出一些为人们所认可的优点:首先,监管机构能在保持更为连贯性的基础上对银行机构的风险、金融运营及在监管方案中银行机构的有关实力有较深层次的认识;不管是与银行机构的信息交换,还是与其它金融监管机构的信息交换,都在发生频率和公开程度上较过去有很大进步。在不间断的监管和协调方面所做的努力产生的结果是:美联储能更快就的觉察到新出现的问题,并能妥善的与银行机构和其他监管机构一道,采取任何必要的措施应对这些问题。信息流更完整,也更连贯,这有助于监管机构能较早地衡量潜在不利事件对银行机构及对整个金融体系的影响。

此方案的另外一个优点是:监管机构可在对整个银行产业的风险管理过程中获得观察问题的正确视角。这种正确的观察视角使得监管机构有可能就如何加大风险管理过程的力度向银行机构提出建议。这些建议是在监管机构对整个银行业更为深刻的认识基础上提出的,而这在过去是不可能的;同时,这些建议与安全性和稳健性的最低标准相适应。

附录一：以风险为中心的监管方案的主要里程碑

与许多大规模的监管一样，以风险为中心的监管方案与 LCBOs 监管方案也是阶段性发展的。LCBOs 方案的政策拟定过程是由一系列的监管和约束条款(SR)组成的，这些条款由美联储的银行监管和约束分部颁布。作为一条途径，它们使美联储得以将监管政策和监管职员、银行产业、其他市场参与者及社会大众联系起来¹⁶。与以风险为中心的监管方案及 LCBOs 监管方案有关的监管和约束条款如下所示：

- SR95 - 22：对外资银行机构在美业务监管的具体框架。由负责对外资银行在美业务实施监管、审核的银行监管权威机构建立的以风险为中心的监管方案的细节。

- SR95 - 51：对州注册的会员银行和银行控股公司的风险管理体系和内部控制之充分性的等级评定。基于新兴技术、产品创新及金融交易的规模和速度已使金融市场的特征发生了较大的改变，本条款建议检查人员将注意力集中于风险管理过程和内部控制。

- SR96 - 14：以风险为中心的安全性、稳健性检查。列出以风险为中心的检查的构成要素，这些要素较为注重银行机构所面临的重要风险，而对于风险较低的业务活动则不予以重视。

- SR97 - 24：对 LCBOs 实施以风险为中心的监管框架。阐述了对资产超过 10 亿美元的银行机构以风险为中心的监管框架。框架的细节部分，包括审查程序，在附件“对 LCBOs 的以风险为中心的监管框架”中列示。

- SR98 - 13：对外资银行在美业务实施监管时加强机构间合作。阐述了在对外资银行在美业务实施监管时加强机构间合作的具体措施。

- SR98 - 25：稳健的信用风险管理及内部信用风险等级在大型银行机构的应用。指导监管者对信用风险管理体系的评估并提供最佳范例。

- SR99 - 15：对 LCBOs 以风险为中心的监管。将以风险为中心的监管框架应用于 LCBOs，并突出了在评估 LCBOs 内部控制和风险管理体系时所面临的内在挑战。

- SR99 - 18 对 LCBOs 及其它有复杂风险的银行机构的风险资本充分性进行评估。指导监管人员对银行机构内部资本管理体系进行评估，用以判定这些机构是否将风险的识别、检验和评估与资本需求量相联系¹⁷。

- SR00 - 13：金融控股公司的监管框架。为美联邦监管金融机构的目的和规模提供指导，主要强调和其他相关监管部门的协调。

- SR00 - 14：对外资银行在美业务实施监管时加强机构间合作。讨论了完善监管的附加步骤。LCBO 监管方案仍处于不断发展之中，它将随着银行业的变化而日臻完善。美联储的高层管理机构定期研究 LCBOs 监管方案并在可能的时候予以强化。

附录二：判断是否包含于 LCBOs 监管方案的标准

在考虑是否将某一银行纳入 LCBOs 监管方案时，有许多标准可供参考。这些标准都强调机构规模、国际业务规模、对大额支付结算体系的参与、保管业务、信托业务和交易业务的规

模。对于在美业务占重要地位的外国银行,在判断其是否包含于 LCBOs 监管方案时,既要考虑其在美国的业务部门,又要考虑其全球机构。以下是所需考虑的标准:

- 总资产
- 表外业务的规模
- 衍生市场的业务
- 交易资产和交易收入
- 外国资产和外国存款
- 来自市场(非存款市场)的基金
- 有价证券买卖
- 信托收入
- 共同基金销售与共同基金手续费收入
- 来自抵押市场的收入
- 管理资产
- 支付系统的业务
- 有价证券交割的参与度
- 业务的地理分布
- 商人银行业务与私人投资

在判断某一机构是否是 LCBOs 时,仅凭某一条标准是说明不了问题的。LCBOs 的员工数量具有可变性,这种人员变化是仅仅影响一个银行的变化还是影响整个银行产业的变化?注意到这些也是很重要的。特别的,LCBOs 的数量受并购影响相当快。自从 LCBOs 方案出台以来,被认为属于 LCBOs 的机构数目一直介于 25 到 30 家之间。而且,还有一些机构,它们虽并不太符合 LCBOs 的标准,但是它们所从事的一些业务具有或规模较大或足够复杂的特点,从某种程度上看,它们又属于 LCBOs。

附录三:传统银行业检查与 LCBOs 以风险为中心的监管模式的比较

传统银行业检查与 LCBOs 以风险为中心的监管模式的比较	
传统银行业检查	LCBOs 以风险为中心的监管模式
<p>监管过程集中在某一时点上,并且除非出现危机,否则一般不保持连贯性。 一般由当地人员实施监管。</p> <p>监管强调资产评估。 与高级管理层的对话往往仅限于监管中发现的问题,当然,在出现危机时例外。</p>	<p>监管过程保持连贯性并且与市场发展相协调。</p> <p>每个机构都有指定的监管小组,监管小组配备有专家,这些专家可能来自美联储。 监管以风险管理过程和控制系统为核心。 与高级管理层的联系更为密切。 监管过程包括监管机构与业务和风险的直接管理机构的交互作用。 监管方案包括了业务检查和功能检查,涵盖了几乎全部经济活动。</p>

附录四:主要风险类型

信用风险指客户不守信用所引起的风险。

市场风险是当市场利率或价格如利息率、汇率或资产价格发生变化时,金融机构所承担的风险。

流动性风险是机构在合同到期时,不能满足支付需要的风险。它之所以存在,可能因为机构资产流动性不高或者不能筹集足够的资金(筹资流动性风险),也可能因为机构参与市场深度不够或市场混乱,致使机构不能在不增加成本的前提下满足付现要求(市场流动性风险)。

经营风险是因信息系统不完备、经营风险、内部控制失效、欺诈及不可预见的危机等导致的非正常损失。

法律风险指不合法合同、案件或不利判决会扰乱或对银行机构的经营状况产生不利影响。

声誉风险是指公众对一个机构业务的不利认定(不论对错)可能损坏机构的客户基础或减少机构的收入。

附录五:大型外资银行机构监管的特别之处

美国的外资银行机构(FBOs)规模较大,其资产大约占全美银行机构总资产的 20%¹⁸。几家最大的 FBOs 同时也是美国金融市场的最大参与者,不论是看其全球业务,还是仅看其在美业务,FBOs 都具有规模较大,复杂程度较高的特点,大约占了 LCBOs 监管方案监管的银行机构的 1/3。

美国银行监管机构作为东道国的监管机构,虽然可能获得有关 FBOs 在美业务的全部信息,但对于 FBOs 的全部业务和风险管理体系的信息,它们就无法充分了解了,这一点恰与 FBOs 的母国监管机构不同。因此,美国监管机构特别重视对 FBOs 的合并财务状况、资本充足程度及其对美国业务的支持度的评估。在这一点上,美国监管机构制定了专门标准用于评估 FBOs 对其在美业务的支持度,包括:与财务稳健性和管理稳健性有关的措施,公司治理措施,增强透明度的措施等¹⁹。

作为 LCBOs 的监管对象,LCBOs 监管方案的风险评估报告是专门针对 FBOs 在美业务的。然而,美国监管机构还需充分了解 FBOs 的全球风险管理体系及内部控制体系,因为只有这样,才能对 FBOs 监督、控制在美业务的具体方法进行评估。美国监管机构可以从 FBOs 在美的管理部门获得以上信息,但由于 FBOs 在某些业务部门或控制功能上实行集中管理,所以,在大多数情况下,监管部门只能与 FBOs 总部的管理层进行必要的商讨才能获得这些信息。

在将 LCBOs 监管方案应用与 FBOs 时,关键之处在于美国监管机构与母国监管机构的合作。通过定期会谈,美国监管机构可了解母国监管机构对于本国建立财务系统及 FBOs 建立财务系统的看法,在合适的时候,双方实行信息共享,这些信息包括:风险评估报告、监管计划及对 FBOs 在美业务进行检查时获得的信息等。在必须采取进一步行动时,双方会紧密合作,共同制订监管计划、实施监管行动。

注释:

1 包括所有的银行持股公司以及独立银行(无持股公司)。银行体系的大部分合并都是兼并和收购的结果,但是在这一时期的开始阶段,银行破产也是导致银行数量减少的一个重要原因。详见《美国的银行兼并与银行组织结构,1980-98》(史蒂芬 A·罗得斯著),职员研究 174 期,(联邦储备系统理事会,2000 年 8 月刊)。

2 在五十家最大的公司中,有一部分公司的非银行附属机构总资产的数据无法获得。

3 有关此问题的评述,参见《金融服务业的合并:原因、结果和对未来的意义》(艾伦 N. 博格,里贝卡 S. 德姆赛茨,飞利浦 E. 斯特瀚著),银行和金融杂志,23 卷(1999 年 2 月份刊),135 页至 94 页。

4 例如,所谓的第 20 款证券子公司(指《格拉斯-斯蒂格尔法》的第 20 款)被要求只能有某一比例的收入可来自商业银行所不能从事的证券业务,一“银行不合格”业务一同时,不允许从事其他类型的业务。

5 美国银行的主要监管者由其注册类型决定。国民银行的主要监管机构是货币监理署;对于在各州注册的联邦储备体系成员银行,由联邦储备委员会和各州立监管机构负责监管;对于在各州注册的非联邦成员银行,联邦存款保险公司和各州各州立监管机构负责监管。美联储也负责对银行持股公司和埃奇法公司实施监管。

6 美联储曾为社区银行建立了一套以风险为中心的监管方案,此方案在 SR97-25 中阐述。

7 交易抽查指对个体交易如贷款、衍生协议或投资的检查,用于对此机构政策和程序的充分性和一致性的评估。

8 例如,银行机构可能进行如下压力测试:在利率上升或汇率变化的假设条件下重估投资组合的价值。

9 SR00-13:银行持股公司的监管框架是美联储对 FHC 监管的目的和范围的指南。

10 联合国民信贷方案就是一个例子,银行监管机构每年对银团贷款进行一次有效的、一致的检查和分类,这些贷款或贷款承诺一般涉及到三个或更多个银行机构。

11 资本管理过程包括了为确定某些业务的资本需求量(也被称作“经济”资本)而建模时所需要的复杂技术。

12 “道德风险”一词是指以下情况:经济主体所承担的风险受到特定事实的影响,即若采取高风险行动,产出为负时,成本为零或递减;产出为正时,经济主体将获高额收益。例如,银行机构的债权人知道存款机构会在机构破产或经营失败时保护他们免受损失,他们就无任何动力采取措施以避免银行机构财务状况的恶化。

13 1999 年,美联储一个由专家组成的特别委员会倡议将美联储工作人员有关这两个专题的研究成果公开出版。美联储关于信息披露问题研究小组,《扩大银行机构的信息公开披露》,职员研究 173(联邦储备系统理事会,2000 年 3 月份);美联储关于无优先权票证和债券研究小组,《次级债券作为市场约束工具之研究》,职员研究 172(联邦储备系统理事会,1999 年 12 月份)。

14 美联储在 2000 年 4 月份成立信息公开披露专题小组,此工作小组由 11 个银行和证券公司的代表组成。2001 年 1 月 11 日此工作小组的研究成果在美联储、货币监理局和美国证券交易委员会的一份联合新闻公报中公开。具体内容可在美联储的网站 www.federalreserve.gov/boarddocs/press/general/2001 中查到。

15 按照 GLBA 的规定,美国财政部和美联储需对某些吸收存款机构和其持股公司执行强制性次级债券政策的可行性和需要性向议会报告。《强制性次级债务的可行性和需要性》一文在 2000 年 12 月提交给议会,全文可在美联储的网站 www.federalreserve.gov/boarddocs/RptCongress/ 中查到。

16 监管和约束条款可在 www.federalreserve.gov/boarddocs/srletters 中获得,每一个条款的前两个数字指条款颁布的年份,后两个数字指在此年颁布的次序。17 细节参见本文注释 11。

18 外资银行机构的总资产包括:由外资机构控制的美国银行持股公司或金融持股公司的总资产,由外资机构控制的分支机构、代理处、埃奇法公司、直接非银行附属公司和商业贷款公司的总资产。

19 美联储针对 FBOs 的合作监管专门制订了一个方案,此方案概括了对这些措施的评估方法。见 SR00-14:对外资银行在美业务实施监管时加强机构间合作(可在 www.federalreserve.gov/boarddocs/srletters 获得相关资料)。

译者单位:厦门大学财政金融系

邮 编:361005